

# **UN ANÁLISIS SOBRE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS EN EL ECUADOR: 1830-2002**

Fabián Chang Wong<sup>1</sup>, Pedro Romero Alemán<sup>2</sup>, Francisco Rumba Pavisic<sup>3</sup>

**Elaborado para el**

**CICYT**

*Guayaquil, Mayo del 2003*

<sup>1</sup> Economista con Mención en Gestión Empresarial, especialización Sector Público. Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas 2003.

<sup>1</sup> Economista con Mención en Gestión Empresarial, especialización Finanzas. Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas 2003.

<sup>1</sup> Director de Tesis. Economista con Mención en Gestión Empresarial, especialización Sector Público. Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas 2000. Maestría en Economía, Universidad Católica de Chile, Profesor de ESPOL desde 2002.

## RESUMEN

Tradicionalmente los resultados fiscales del Ecuador muestran un saldo en rojo. El déficit público es el resultado contable que indica que los gastos e inversiones del gobierno superan los ingresos que se recaudan en un año. A través de los años, diferentes tipos de regímenes, sean estos dictatoriales (militares y civiles) o democráticos (conservadores, liberales, socialdemócratas, populistas y de izquierda), han gobernado el país y muestran un desempeño fiscal bastante similar a pesar de existir marcadas diferencias sistémicas y partidistas.<sup>4</sup>

El objetivo de nuestra investigación consiste en determinar los orígenes de los déficits públicos y determinar sus consecuencias para la economía y la sociedad. Para cumplir con este objetivo, no solamente realizaremos un análisis financiero de la gestión pública sino también introduciremos elementos de economía-política complementados con evidencia histórica, ambos necesarios para comprender la interrelación entre las diversas instituciones que conforman el presupuesto público y el funcionamiento del mercado político en el Ecuador.

Nuestro interés también consiste en identificar los principales problemas y distorsiones existentes en la elaboración del Presupuesto General del Estado que impiden el equilibrio de las finanzas públicas y la consecución de resultados microeconómicos orientados a incrementar la riqueza y bienestar de la sociedad.

## INTRODUCCIÓN

Resulta interesante notar que la literatura sobre el manejo de la hacienda pública es escasa y entre los economistas no ha existido mucho interés en orientar nuevos esfuerzos hacia este tema en particular –aunque la mayoría de los gobiernos siguen teniendo problemas al momento de administrar su presupuesto para conjugar su política económica.

Por lo general, las finanzas públicas constituyen una sección de los textos de macro-economía, cuentas nacionales o administración pública.<sup>5</sup> La regla universal ha sido la recomendación de un equilibrio presupuestario y en caso de existir un déficit, financiarlo mediante un aumento en los ingresos (subida de impuestos) o una reducción de los gastos (recorte en la burocracia) o una combinación de ambos. Otros mecanismos de financiación de los déficits públicos son la inflación (que actúa también como un impuesto) y el endeudamiento público (que es la traslación futura del pago de un impuesto); sin embargo, estos últimos generan graves distorsiones en la economía real, alterando la preferencia temporal de los agentes económicos y asignando recursos escasos hacia sectores que la sociedad menos valora (actividades no productivas).<sup>6</sup>

Como marco teórico nos hemos basado en el último debate académico en finanzas públicas, entre la teoría *tradicional* de Richard A. Musgrave y la teoría de la “Elección Pública” de James Buchanan y Gordon Tullock. Pese a sus notables diferencias<sup>7</sup>, en ambos enfoques las instituciones juegan un papel importante, pues permiten armonizar y restringir la interacción de los individuos en una sociedad. Esto nos ayudará a determinar la funcionalidad de las instituciones que conforman el proceso presupuestario en Ecuador y comprender cómo éstas afectan el desempeño fiscal y el crecimiento económico. Finalmente, señalamos el tipo de recomendaciones de reformas políticas que se pueden emprender conociendo el funcionamiento del mercado político y económico del país.

## CONTENIDO

### Antecedentes históricos

La historia del Ecuador nos muestra que desde sus inicios, el país se ha caracterizado por su inestabilidad política y volatilidad económica. Con respecto al tema político, luego de la independencia de la monarquía española, en el país se mantuvieron las mismas instituciones y prácticas del sistema colonial basadas en la supremacía del gobernante sobre la sociedad.<sup>8</sup> La legislación (mediante decretos, leyes y constituciones) simplemente se sirvieron para formalizar el ejercicio del poder discrecional en lugar de ser un freno a los gobernantes.<sup>9</sup> En otras palabras, el tirano ibérico fue sustituido por un tirano local. Es por esta razón que desde 1830 hasta nuestros días, sólo hay nueve períodos de transmisión pacífica de gobierno.<sup>10</sup> Esto a su vez, dificulta un adecuado manejo de la hacienda pública en vista de que los ministros de finanzas han tenido una alta rotación lo que a su vez impide una visión a mediano o largo plazo.<sup>11</sup> En definitiva, la lucha para llegar y mantenerse en el poder en Ecuador ha sido para favorecer con rentas a determinados grupos de interés aunque su propósito inicial explícito haya sido mejorar el bienestar de toda la sociedad, o de los más pobres.

En el tema económico, los déficits acompañan al Ecuador desde su nacimiento como república, pues se arrastró una deuda como resultado de la intervención de los británicos en la liberación de la Gran Colombia. El constante incumplimiento de la deuda con los acreedores internacionales hizo que el gobierno no fuese sujeto de crédito hasta la década de 1970, por lo que debió financiar la brecha a través de deuda interna (con prestamistas privados) o emisión monetaria (una vez establecido el monopolio de la moneda con el Banco Central en 1927). Cabe mencionar que hubo periodos aislados donde existieron superávits, pero esto era la excepción. Con la reforma Kemmerer y la Gómez Morín entre 1925-1950 se asfalta el camino para una mayor intervención estatal en la economía, incrementando así la necesidad de mayores gastos ante la volatilidad de los ingresos fiscales que estaban conformados principalmente por tributos indirectos (aranceles e impuestos al consumo) debido principalmente a su facilidad en el cobro.<sup>12</sup>

Desde el siglo XIX, la economía ecuatoriana se basó en la fortaleza de su sector agrícola-exportador de la región costera. Los productores de la sierra se orientaron a la producción de bienes para consumo local. Así, el comercio exterior dependió principalmente de la producción y exportación de *commodities*<sup>13</sup> como el cacao, café, arroz, banano y la pesca; hasta que en 1972, las empresas multinacionales descubrieron mayores reservas petroleras en el Oriente Ecuatoriano. Esto motivó a los militares liderados por el Gral. Rodríguez Lara a derrocar al Presidente Velasco Ibarra para iniciar un gobierno "nacionalista y revolucionario". La posterior expropiación estatal del petróleo permitió dotar al Fisco de ingresos para emprender una serie de gastos e inversiones en el sector público que impulsaría al país del subdesarrollo a la riqueza. La exportación del crudo garantizó en la década de 1970 el acceso a los mercados de crédito internacionales, por lo que se suavizó la carga tributaria y se financió el presupuesto con deuda pública externa. Sin embargo, la abundancia de recursos administrados por el *proceso político* terminó siendo derrochada y mal invertida tanto en el régimen militar como en los gobiernos democráticos. Resultado de esta visión pro-intervencionista es el crecimiento de programas y entidades estatales que se triplicó entre 1950 y 1985, y el estancamiento del nivel de vida de los ecuatorianos ante la enorme carga en términos de ineficiencia que representa el sector público para el sector privado.<sup>14</sup>

Podemos apreciar que el factor común de casi todos los gobiernos del Ecuador, en especial los de régimen democrático a partir de 1979 coinciden con un modelo de gobierno basado en la intervención estatal de la economía con el fin de mejorar el bienestar general de la sociedad ecuatoriana mediante la implementación de un aparato regulatorio e institucional para cumplir básicamente con tres fines: a) proveer bienes y servicios públicos y privados; b) estabilizar la economía; y c) re-distribuir el ingreso y la riqueza.<sup>15</sup>

## **Marco Legal**

La Ley Orgánica de Hacienda adoptada inicialmente en 1830 era una edición de las formuladas por el gobierno de la Gran Colombia en 1821 y 1824. Hasta 1975, el Ecuador tuvo 16 leyes orgánicas de Hacienda. Las dos leyes más importantes fueron la de 1863 promulgada por Gabriel García Moreno (aunque apenas sufrió ligeras modificaciones en 1912 y 1924) y permaneció vigente durante 64 años; y la ley de 1928 establecida por Isidro Ayora Cueva (también recibió leves modificaciones en 1947, 1948 y 1960) para ser finalmente derogada por la dictadura militar luego de 47 años.

En la actualidad, para la administración del presupuesto público rige la siguiente normativa legal:

- Constitución Política de la República del Ecuador
- Ley de Presupuestos del Sector Público
- Reglamento a la Ley de Presupuestos del Sector Público
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
- Ley Orgánica de Contraloría General del Estado
- Normativa del Sistema de Administración Financiera
- Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas
- Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Ley Trole1)
- Ley para La Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana (Ley Trole2)
- Resoluciones del Consejo Nacional de Remuneraciones (CONAREM)
- Decreto de Austeridad Fiscal

Aproximadamente, se requiere de una revisión de 47 normativas legales entre legislaciones, decretos, acuerdos ministeriales y otras normas que regulan las etapas del Sistema Nacional de Presupuestos Públicos que comprenden: programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos. El siguiente cuadro identifica a los principales actores que participan en el diseño y ejecución del presupuesto público, el cual es de responsabilidad por la Función Ejecutiva y de manera concreta, por el Ministerio de Economía y Finanzas

**Cuadro No. 01**

### **Principales Actores del Sistema Nacional de Presupuestos Públicos**

<b>Etapas del SNPP</b>	<b>Responsables</b>
Programación	Sectorial: Entidades y Organismos del Sector Público
Formulación	Ejecutivo: MEF y ODEPLAN
Aprobación	Legislativo: Congreso Nacional; Banco Central del Ecuador
Ejecución	Entidades y Organismos del Sector Público
Evaluación	MEF y Contraloría General del Estado
Liquidación	MEF
Control	Contraloría General del Estado y MEF; Superintendencias
<b>Simbología:</b> MEF: Ministerio de Economía y Finanzas ODEPLAN: Oficina de Planificación	

Fuente y Elaboración: Los autores.

Aparentemente, el "Presupuesto General del Estado" (PGE) sugiere un registro contable que detalla *todas* las actividades que realiza el sector público (gobierno central, gobiernos seccionales, empresas públicas, entidades financieras, organismos de regulación, etc.). Sin embargo, la Constitución Política restringe el ámbito del PGE y establece que solo debe contener los ingresos y egresos del sector público no financiero excepto los organismos de régimen seccional autónomo y las empresas públicas.<sup>16</sup> Es decir que en el Presupuesto del Estado no está todo lo que debería estar, pues comprende una fracción de los gastos totales del Estado (lo que técnicamente se conoce como el gobierno central).<sup>17</sup> El PGE representa el *lado visible* de la política fiscal y es importante señalar que también existen diversas formas escondidas de exacción fiscal como son las actividades extra-presupuestarias<sup>18</sup> que conforman el

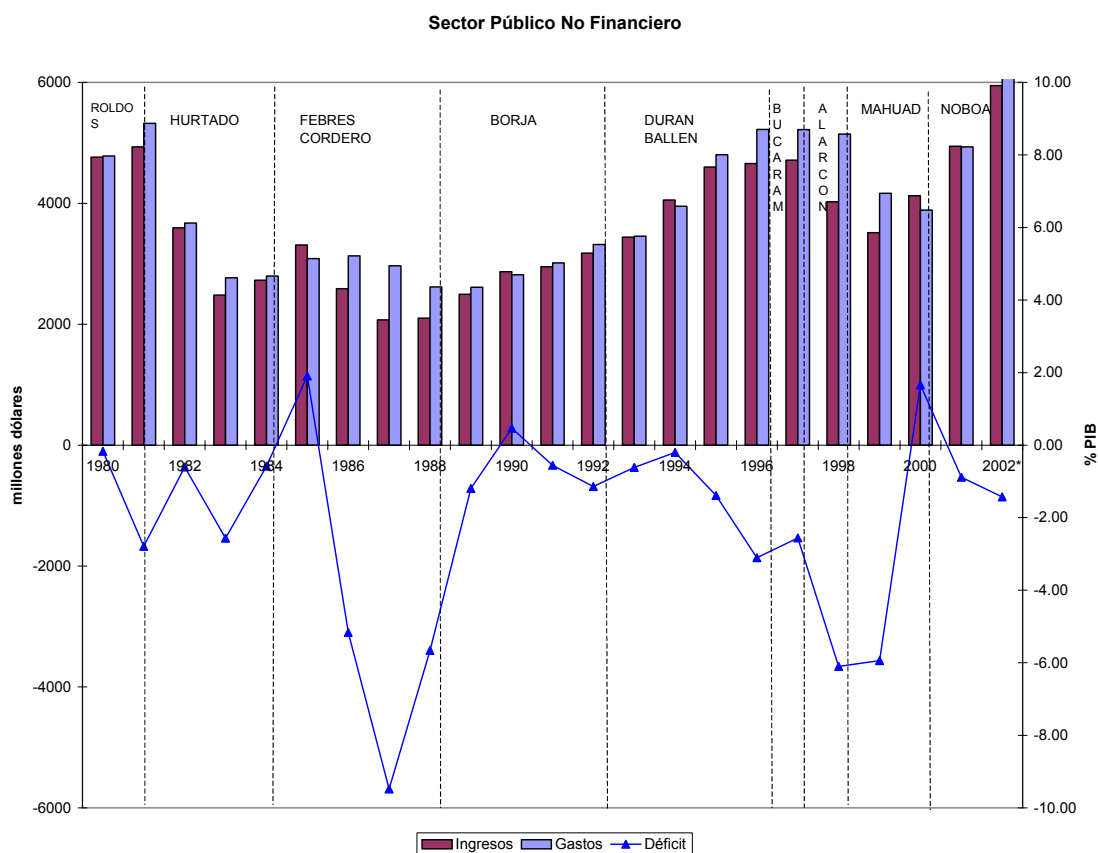
lado invisible de la política económica que no deja de ser real y que es igualmente financiado por los ciudadanos pagadores de impuestos.

Por la disponibilidad de información presupuestaria y estadística, nuestro estudio se enfoca en el Presupuesto del Gobierno Central perteneciente al sector público no financiero.

### Desempeño Fiscal en cifras

Entre 1980 y 2002 el resultado fiscal del sector público no financiero SPNF fue deficitario excepto en 1985, 1990 y 2000 (Ver Gráfico No. 01). Este resultado no es atípico sino la continua característica del Ecuador republicano.

**Gráfico No. 01**



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Los autores.

Los superávits señalados lejos de reflejar un mejor desempeño en el manejo fiscal por parte de las autoridades más bien son el resultado fortuito de los altos precios del petróleo. Así tenemos que en 1985 el precio por barril efectivo fue de \$25.9, en 1990 fue \$20.32 y en el año 2000, \$24.92. Estos precios comparados con los precios presupuestados (\$23.5, \$15.0 y \$14.7 respectivamente) permitieron generar excedentes. Esto también se debía a hechos más bien políticos como por ejemplo el incremento por decreto en 233% del precio de los combustibles en 1985, la moratoria unilateral de la deuda pública en el periodo 1988-1992 y la reducción en un 23% de los salarios del sector público y privado por la macrodevaluación del 2000.

Estos resultados negativos aunque corresponden a una característica del manejo político ecuatoriano tienen un origen particular en la década de los 70s con la conversión del país a la exportación

de petróleo lo que permitió acceder a créditos internacionales. La deuda externa estatal pasó de \$ 340 millones en 1972 a \$ 16,000 millones en 1996, mientras que la deuda interna pasó de \$350 millones a \$ 3,000 millones durante el mismo periodo. Esto provocó que el gobierno intervenga como “empresario” en grandes proyectos de inversión, en infraestructura, telecomunicaciones, hidrocarburos, energía, armamento militar y construcción de grandes edificios. Pero a su vez, se redujo los impuestos y se subsidió a través de créditos preferenciales a las industrias y empresas comerciales. De esta manera el endeudamiento público creció muy por encima de los ingresos que se recibieron, hasta que en 1983 se produce un colapso de la economía al incrementarse los tipos de interés internacionales y en consecuencia, se declaró la moratoria de la deuda.<sup>19</sup>

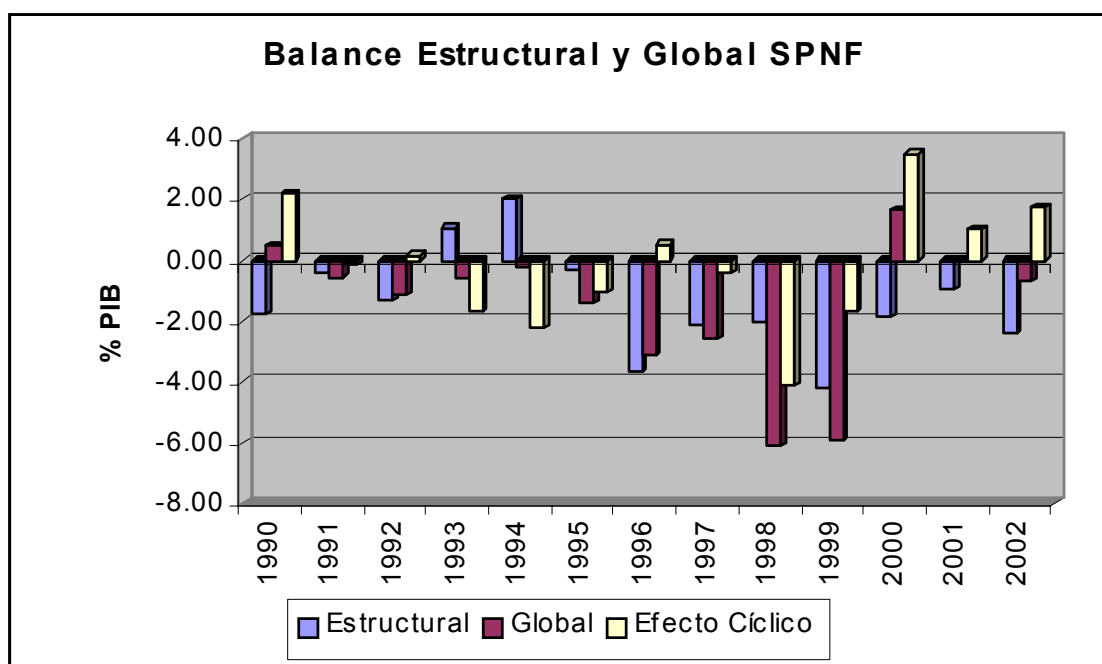
Este tipo de gobierno sobredimensionado que en todo intervenía no fue reducido realmente durante los periodos democráticos debido a que los nuevos burócratas se habían convertido en votos para los políticos y en un grupo de presión que busca aumentar sus rentas sin consideraciones de productividad, tal como lo describe la teoría de Buchanan y Tullock. Sólo el gobierno de Durán Ballén trató implementar un programa que incluía la reducción del tamaño del Estado y que no llegó a buen término en parte por el conflicto bélico con Perú y las denuncias de corrupción gubernamental que desgastaron políticamente al régimen.

La composición de los ingresos del SPNF (en términos de ingresos petroleros y tributarios) se ha invertido en relación del año 1980 con el 2002. La reducción porcentual de los ingresos petroleros en el SPNF no significa en absoluto que esto se debe únicamente al aumento de recaudación de impuestos de parte del Servicio de Rentas Internas, sino también a la disminución del volumen de producción de petróleo de 322 mil barriles diarios en 1994 a 200 mil a diciembre del 2002, por parte de Petroecuador. Esto es consecuencia entre otras cosas por la falta de reinversión, mantenimiento y seguridad en el área petrolera. Además, también porque los aumentos de sueldos y bonificaciones a empleados de Petroecuador no se los realiza en base a índices de productividad sino más bien como resultado de una negociación política. Asimismo, las refinerías estatales han arrojado pérdidas entre 1993 y 2001 por \$ 5,750 millones según el Banco Central. Otro impuesto que el gobierno nos imponía *invisiblemente* sin que se debatiera en el Congreso hasta el año 2000 era el impuesto inflacionario. Este resultaba de la emisión de dinero de parte del Banco Central para financiar el gasto gubernamental y que durante el último periodo democrático generó ingresos entre 1% y 4% del PIB pero con consecuencias terribles para el resto de la economía en términos de devaluación del tipo de cambio.

El gasto del SPNF en relación al PIB en sueldos y salarios en el 2002 fue 10% y en servicio de la deuda (amortización más intereses) fue 7.8%. Las remuneraciones “políticas” de la burocracia estatal y el servicio de la deuda resultan elevados para un en vías de desarrollo como el Ecuador, tornando inflexible la política presupuestaria.

Un indicador de la fragilidad de la estructura fiscal del país es el balance estructural que refleja los ingresos petroleros de mediano plazo (i.e. precio de tendencia del barril por la producción petrolera) por tanto aquí se excluye el efecto cíclico causado por los ingresos petroleros y se aprecia de mejor manera el impulso fiscal autónomo de parte de la autoridad fiscal.

Gráfico No. 02



Fuente: BCE.  
Elaboración: Los autores.

En el gráfico tenemos el balance estructural, global o efectivo del SPNF y el efecto cíclico. Se observa que sólo hay saldos positivos en el primero en 1993 y 1994 debido a las reformas de reducción del gobierno, mientras que los superávits del balance global resultan del efecto cíclico positivo de los ingresos petroleros (debido a precios petroleros por encima de su tendencia). Ningún gobierno hasta la fecha ha hecho reformas duraderas y estructurales que reduzcan el gasto para impedir el fisco genere déficits.

### Análisis del Proceso Presupuestario

Los resultados fiscales arriba observados son la consecuencia de la disfuncionalidad de las instituciones presupuestarias. Vemos que la legislación vigente no introduce incentivos para conseguir un ahorro de los recursos públicos ni para asignar eficientemente los ingresos que recauda el Fisco. La baja calidad del gasto público es consecuencia principalmente de tres factores resumidos a continuación:

- a) *Telaraña Legal* que implica un exceso de regulación que inducen a los funcionarios a dedicar más tiempo a protegerse de la ley que a cumplir con sus actividades;
- b) *Discrecionalidad* por parte del Ministerio de Economía y Finanzas que no favorece el equilibrio presupuestario y ante la volatilidad de la economía, provoca que las entidades públicas sobreestimen sus solicitudes para tener un “colchón” en caso de algún recorte del MEF; y
- c) *Cultura de la Administración Pública* enfocada al cumplimiento de procedimientos y no de resultados y ante una nula rendición de cuentas ante la ciudadanía distorsionando la relación agente-principal.

El siguiente cuadro identifica los principales problemas y consecuencias de las diferentes fases que componen el sistema nacional de presupuestos públicos:

Cuadro No. 02

**Diagnóstico General del Proceso Presupuestario**

<b>Etapas</b>	<b>Principales Problemas</b>	<b>Consecuencias</b>
Programación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inercia en Asignación Presupuestaria por base año anterior</li> <li>▪ Escasa o débil coordinación entre actores presupuestarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se arrastran errores de años anteriores.</li> <li>▪ Floja retroalimentación impide toma de correctivos oportunos.</li> <li>▪ Rigidez presupuestaria dificulta priorizar el gasto público</li> </ul>
Formulación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atomización y fragmentación: 20 coordinadores sectores 42 entidades centrales 84 entidades autónomas y descentralizadas 4276 unidades ejecutoras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No existe responsabilidad entre sectores y ejecutores</li> <li>▪ Se pierde de vista la planificación con plan de gobierno plurianual</li> <li>▪ Poca consistencia entre unidades ejecutoras de distintas entidades y organismos públicos</li> </ul>
Aprobación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Discrecionalidad de MEF para modificaciones presupuestarias</li> <li>▪ Congreso y Ejecutivo no son contraparte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No se explican criterios de modificación presupuestaria al Congreso</li> <li>▪ Carga fiscal presupuestaria tiende a ser incremental</li> </ul>
Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ MEF entrega recursos a entidades y organismos en lugar de sectores.</li> <li>▪ Existe incertidumbre en fecha de transferencia y monto efectivo de recursos asignado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sectores no tienen control real sobre asignaciones y modificaciones presupuestarias, especialmente cuando exceden los techos presupuestarios</li> <li>▪ Los ejecutores del gasto tienen sobre saltos en la asignación lo que genera sobre costos y moras</li> </ul>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Énfasis en procedimientos</li> <li>▪ Poca transparencia en selección de proyectos y actividades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No se evalúan los resultados sino el cumplimiento de procesos</li> <li>▪ Se financian proyectos y actividades de baja calidad y rentabilidad</li> </ul>
Control	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Devolución al MEF de totalidad de recursos asignados en caso de excedentes</li> <li>▪ Proceso presupuestario no asegura equilibrio fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Devolución a fin del ejercicio incentiva el malgasto de recursos en lugar del ahorro público</li> <li>▪ Ley de Transparencia Fiscal se incumplió en el primer trimestre de su vigencia</li> </ul>
Liquidación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anualidad del presupuesto no guarda consistencia con plan de gobierno plurianual</li> <li>▪ La "bola" que no se cancela se carga al siguiente presupuesto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enfoque en procedimientos no contribuye a planificar de manera secuencial</li> <li>▪ No hay incentivos al ahorro público</li> </ul>

Fuente y Elaboración: Los autores.

**Hipótesis**

El modelo que presenta Musgrave está enmarcado en la teoría del equilibrio general. Una de las condiciones que exige el modelo es que las tres funciones (fines de política económica) deben cumplirse simultáneamente para lograr optimizar la función de bienestar social. Si una de las funciones falla, entonces, esta no alcanza a ser maximizada y los resultados pueden interpretarse en el mejor de los casos subóptimos en relación a la situación anterior de la intervención estatal.

A continuación, analizaremos el primer fin de la política económica, el Estado como un asignador eficiente de recursos, para lo cual nos enfocaremos en la experiencia ecuatoriana de la educación pública.



Según la teoría tradicional de finanzas públicas, el objetivo de la provisión de bienes gubernamental de bienes públicos es determinar la cantidad, clase (calidad) y la cuantía necesaria para financiar un bien suministrado por el Gobierno, a pesar de que existen dificultades para estimar la valoración de los beneficios que se recibe.<sup>20</sup> El principal problema de una asignación eficiente radica entonces en la revelación de preferencias, que en una economía de mercado son voluntarias mientras que en un sistema de planificación social la revelación es coercitiva y autoritaria.

La Constitución Política del Ecuador obliga a destinar el 30% de los ingresos totales del gobierno central para la educación pública. En realidad, la rigidez presupuestaria y la multiplicidad de intereses y objetivos que participan del PGE han impedido que se destinen los ingresos señalados. En la última década, podemos observar que el presupuesto asignado para este sector llegó hasta un máximo del 19.5% del PGE.<sup>21</sup> Sin embargo, como veremos más adelante, el principal problema de la educación pública no radica en llegar a la asignación anual del 30% sino en los problemas institucionales y en el sistema de incentivos que gobierna la política educativa. Es decir que una mejora en la calidad del gasto no depende de un incremento en el presupuesto.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es el encargado de planificar, controlar y dirigir centralizadamente la producción y distribución de los bienes muchas veces sin tomar en cuenta las preferencias de los consumidores. Al no tener un mecanismo que permita identificar los diversos intereses individuales, el MEC por lo general realiza una *provisión uniforme* y en consecuencia, termina provocando ineficiencias para toda la sociedad. Estamos de acuerdo con la tesis de Molina Gavilanes (2001) que señala que la educación es un bien económico cuasi-público y por lo tanto, su forma más eficiente de provisión es a través del sector privado. De ahí que la provisión uniforme mediante la asignación estatal produce injusticias<sup>22</sup> en casi la totalidad del servicio. De igual manera, el autor observa que no ha existido una priorización del gasto en este sector<sup>23</sup> y que un incremento en el presupuesto no implica necesariamente una mejora en la calidad de la educación.<sup>24</sup>

La educación pública en Ecuador es un monopolio estatal llegando incluso a convertirse en el mayor empleador del país<sup>25</sup> (la nómina del sector educativo para el 2001 incluyó a 143,349 docentes que representa más del 60% de todos los servidores públicos del gobierno central).<sup>26</sup> El Estado también fija el precio del salario y mediante el MEC establece los incentivos individuales e institucionales que no favorecen la acumulación de capital humano y el desempeño eficiente.<sup>27</sup>

Adicionalmente, la volatilidad de los ingresos fiscales afecta principalmente a los sectores con menor negociación política como es el caso de los docentes y los trabajadores del sector salud quienes mediante paralizaciones de los servicios públicos logran imponer sus exigencias salariales, incluso aunque el presupuesto ya haya sido aprobado por el Legislativo. Sin embargo, el incremento en el presupuesto del sector no garantiza que se recompense a los maestros de acuerdo a su rendimiento o calidad en la docencia.<sup>28</sup>

El proceso político (burocratización) de la educación ha hecho que el objeto principal del MEC sean los profesores y no los estudiantes; además, como toda consecuencia de una estatización, se ha trasladado la responsabilidad de la formación de los valores de las familias a los docentes del ministerio y que en general, trae consigo un sinnúmero de distorsiones que no se darían si se permitiese introducir mecanismos de competencia, descentralización y mayor participación ciudadana en el sistema educativo. Contrario a la creencia popular de que el gobierno puede y “debe” solucionar los problemas fundamentales de la sociedad, nuestro estudio refleja contundentemente que es el gobierno el que es ineficiente, improductivo, costoso, ofrece servicios de baja calidad y “falla” a la hora de asignar recursos en la economía.

Finalmente, como lo reconocen Richard y Peggy Musgrave (1992): “La naturaleza enormemente política de este tipo de elecciones es bastante útil para explicar por qué se adoptó una combinación de políticas económicas tan poco satisfactoria”.<sup>29</sup>

En definitiva, por las razones arriba expuestas podemos concluir que la asignación estatal a través del sistema de educación pública actual es, en el mejor de los casos, deficiente. Al respecto, una propuesta interesante la sugieren Milton y Rose Friedman a través de la entrega de bonos directamente a los padres de familia para que paguen la colegiatura de sus hijos en establecimientos particulares o públicos, en lugar de financiar a las escuelas públicas. Paralelamente, se puede entregar los establecimientos públicos en forma de acciones de manera que los padres de familia puedan participar activamente como administradores de las escuelas y también puedan establecer incentivos que permitan atraer a mejores profesores y más alumnos.

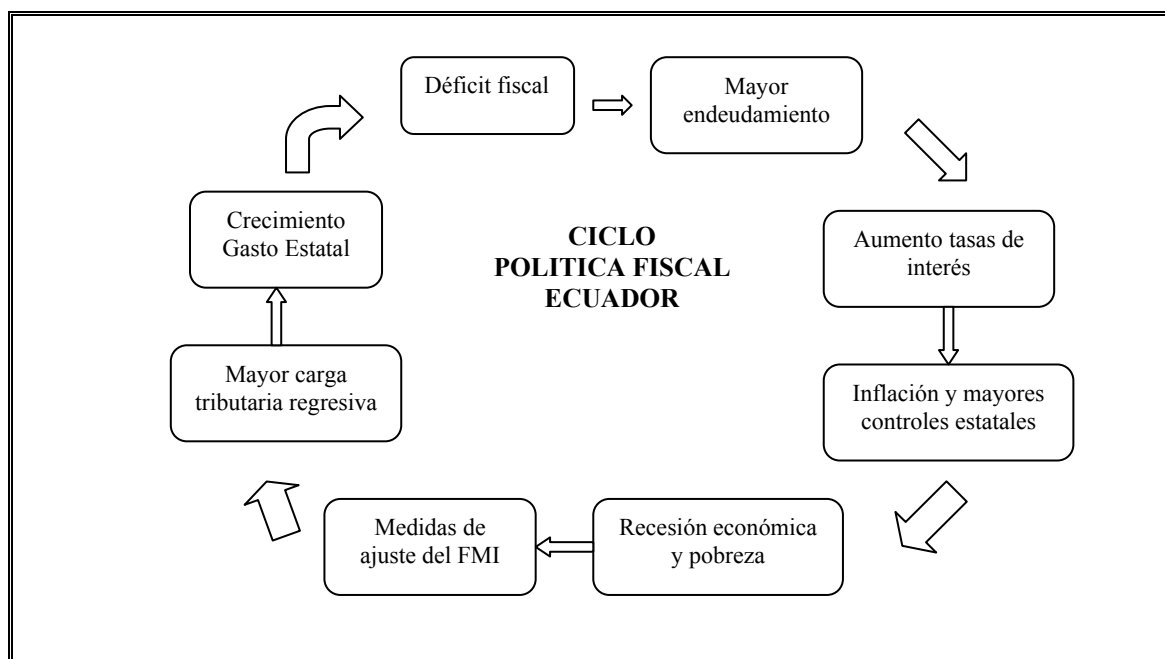
### **Conclusiones y Recomendaciones**

La economía ecuatoriana es volátil y está expuesta a *shocks* exógenos que podrían afectar a la economía de manera permanente o transitoria. De esta forma, los ingresos fiscales son procíclicos y dependen del ciclo de los negocios y la economía. Por otra parte, el gasto público muestra un comportamiento procíclico, sin embargo, la telaraña legal dificulta realizar una proyección de los gastos ante presiones de grupos de interés y burócratas para exigir incrementos salariales.

Otro problema del sistema de presupuestos públicos es la falta de transparencia y de control ciudadano que impide que los pagadores de impuestos ejercer una contraloría por cada dólar gastado por el gobierno. El tratamiento preferencial a las entidades autónomas y empresas públicas las convierte en un “botín político” empleado para pagar favores de campaña o actividades de cabildeo. Además, los incentivos presentes en las regulaciones presupuestarias no favorecen a un ahorro de los recursos públicos ni tampoco a un uso adecuado, según los criterios 3E (eficiencia, eficacia y economía) que se orientan a la consecución de resultados. La existencia de una política cuasi-fiscal a través de actividades extra-presupuestarias atenta contra la unicidad del presupuesto y permite que se mantengan *per secula seculorem* rentas o subsidios destinados a ciertos grupos de poder.

Todo esto contribuye a la formación de déficit públicos que en un régimen de dolarización solo puede ser financiado con mayor endeudamiento público, lo cual equivale a una traslación de impuestos a las generaciones futuras. Adicionalmente, cabe mencionar que la deuda pública se destina principalmente a expandir el gasto estatal, lo cual implica menores recursos para ser invertidos y consumidos por el sector privado, verdadero creador de la riqueza y del bienestar. En consecuencia, el problema real no consiste en conseguir un déficit cero o un equilibrio de las cuentas fiscales, sino, reducir la carga del proceso político que genera ineficiencia, corrupción y atenta contra la productividad, a través de una reducción de los gastos e ingresos fiscales de manera tal que se alcance a mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público a ser invertido y a reducir el costo de transacción gubernamental para que el gasto social llegue a los verdaderos beneficiarios y no sea absorbido por la burocracia interna o los grupos de interés.

Gráfico No. 03



Fuente y Elaboración: Los autores

Finalmente, nuestra recomendación va dirigida hacia una redefinición del rol del Estado y priorizar las funciones básicas que debe realizar un Estado de Derecho en una economía de mercado. La reforma presupuestaria es un aspecto de segundo plano que debiera considerar los aspectos de simplicidad y generalidad en temas legales e incluir incentivos para un mejor desempeño y consecución de resultados del gasto que se realice en un marco de transparencia y de rendición de cuentas.

## REFERENCIAS

### **a) Tesis**

F. Chang, P. Romero, “Hacia una Política Fiscal Sostenible: Un análisis a las instituciones presupuestarias en el Ecuador 1830-2002” (Tesis, Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas, Escuela Superior Politécnica del Litoral, 2003).

## NOTAS FINALES

---

<sup>1</sup> Economista con Mención en Gestión Empresarial, especialización Sector Público. Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas 2003.

<sup>2</sup> Economista con Mención en Gestión Empresarial, especialización Finanzas. Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas 2003.

<sup>3</sup> Director de Tesis. Economista con Mención en Gestión Empresarial, especialización Sector Público. Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas 2000. Maestría en Economía, Universidad Católica de Chile, Profesor de ESPOL desde 2002.

<sup>4</sup> Aunque en la actualidad exista una variedad de partidos políticos (alrededor de 20 partidos participaron en las últimas elecciones presidenciales con 11 candidatos), son muy pocos los que están plenamente identificados plenamente con una ideología en particular. Sobre la consistencia económica de determinadas ideologías consideramos que es un asunto fuera de nuestro análisis.

<sup>5</sup> Los libros de historia económica también muestran el funcionamiento interno del presupuesto como son las presiones de los políticos y grupos de interés en las decisiones presupuestarias.

<sup>6</sup> La inflación y la deuda pública interna requieren de una menor negociación política en relación al establecimiento de nuevos impuestos (o incremento de tasas) pues no requiere de la aprobación legislativa. De igual forma, los recortes burocráticos demandan una confrontación abierta con la administración pública del propio régimen por lo que el Ejecutivo (encargado de la política fiscal) opta por recurrir a mecanismos cuasi-fiscales que no se contabilizan en el presupuesto pero que tienen un impacto real y similar sobre los pagadores de impuestos.

<sup>7</sup> Musgrave adopta los principios de la Economía del Bienestar (supone que la intervención y regulación estatal trae resultados socialmente superiores) al manejo de las finanzas públicas. Parte de la idea de que el proceso político (a través de la aprobación de ingresos y gastos por el legislativo) permite corregir y compensar las fallas en los mercados privados, aunque también reconoce que la intervención gubernamental genera pérdidas de eficiencia que no se producen en el caso del sector privado competitivo. Musgrave presenta su modelo basado en los tres fines de la política económica resumidos en: 1) asignación; 2) estabilización; y 3) distribución; y que deben cumplirse simultáneamente. Por otra parte, Buchanan y Tullock ofrecen una cuota de realismo al proceso presupuestario y construyen un puente entre la ciencia política y la ciencia económica al identificar la *raison de être* de los actores del mercado político: burócratas, grupos de interés, políticos, y votantes. A diferencia del primero, estos autores concluyen que el proceso político genera incentivos perversos y consecuencias económicas socialmente no deseables por lo que desconfían de la intervención gubernamental.

<sup>8</sup> A diferencia de los norteamericanos que tras su independencia del imperio inglés desarrollaron un sistema innovador basado en la división de poderes (de Montesquiev) con el fin de establecer un sistema de gobierno limitado y equilibrado, para lo cual diseñaron también una constitución cuyo objetivo principal era restringir precisamente la acción del gobierno y no de los ciudadanos.

<sup>9</sup> En Ecuador se han redactado más de 20 constituciones y hasta octubre del 2002 se encontraban vigentes 127.511 normas legales según Lexis.

<sup>10</sup> Detallados a continuación: tres periodos de 12 años (1912-1924, 1948-1960 y 1984-1996), tres periodos de 8 años (1835-1843, 1884-1892 y 1897-1905) y tres periodos de 4 años (1839-1843, 1845-1849 y 1861-1865).

<sup>11</sup> Según Gallardo Zavala (2000), el cargo de Ministro de Economía y Finanzas en Ecuador tiene en promedio una duración de diez meses con un máximo de 30 meses de gestión hasta un mínimo de 22 días.

<sup>12</sup> En la actualidad, el IVA logra recaudar ingresos superiores al petróleo y triplica la recaudación del impuesto a la renta.

<sup>13</sup> Se denominan a los bienes transables cuyos precios son determinados por los mercados internacionales.

<sup>14</sup> Según Benalcázar (1989) entre 1966 y 1985 el número de empleados de las funciones; ejecutiva, legislativa y judicial; se incrementó de 64.643 a 308.172.

---

<sup>15</sup> Estos fines de política económica corresponden a la corriente de pensamiento económico denominado “Economía del Bienestar”. Podemos afirmar que los partidos políticos apenas se diferencian en grados de intervención estatal en la economía y la sociedad. Por ejemplo, el partido socialista y los movimientos de izquierda plantean sus ofertas de campaña basadas en c), mientras que los partidos de tendencia “centro izquierda-derecha o socialdemócratas se enfocan en a) y b).

<sup>16</sup> Véase Constitución Política, artículo 259. El referido artículo señala que el “Congreso Nacional conocerá también los presupuestos de las empresas públicas estatales”. Por otra parte, las medidas de “austeridad fiscal” declaradas por diversos gobiernos solamente tienen injerencia para las entidades y organismos del gobierno central y no son de carácter obligatorio para el resto del sector público por lo que su impacto en el ahorro público es inferior a la ganancia subjetiva que percibe la ciudadanía.

<sup>17</sup> Esto comprende Presidencia y Vicepresidencia de la República, los 15 ministerios, la Función Legislativa, la Función Judicial y otros organismos del Estado como el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional. De esta forma, la participación del Estado en la economía expresado a través de la razón PGE/PIB infravalora el verdadero peso del Estado para los ciudadanos. Al respecto, el matemático Juan José Illingworth, ex-Director del INEC, calculó el gran presupuesto total del Estado que incluye los gobiernos seccionales, las entidades financieras públicas y las empresas públicas más el gobierno central y que consumió en el año 2000 el 71% del PIB.

<sup>18</sup> Este lado invisible de la política fiscal se conoce también como política cuasi-fiscal.

<sup>19</sup> No solo Ecuador incurrió en el default de la deuda pública. Otros países latinoamericanos como México y Argentina impusieron el no pago en los mercados internacionales.

<sup>20</sup> Es preciso recordar que aunque el bien o servicio público sea subsidiado completamente, en términos económicos, este nunca fue ni será gratuito.

<sup>21</sup> Por lo general, el incremento del gasto público total ha sido superior al incremento del gasto en educación haciendo que la proporción del gasto sectorial parezca cada vez menor. Cabe mencionar que la mayoría de los egresos públicos ya se encuentran comprometidos incluso antes de la formulación presupuestaria contribuyendo a que se incumpla con esta disposición constitucional, puesto que tampoco se puede presentar un presupuesto desfinanciado. Entre los componentes que explican esta inflexibilidad presupuestaria se encuentran las leyes de preasignaciones (que entre tantas también benefician al sector educativo) y los gastos relacionados al servicio de deuda pública y remuneraciones de la burocracia (donde también se incluye al magisterio).

<sup>22</sup> Según el Human Development Report 2002 publicado por las Naciones Unidas, “en Ecuador, el 20% de los hogares con ingresos más bajos recibe sólo el 11% del gasto en educación pública mientras que el 20% de los más ricos recibe el 26% -algo más que el doble”. Además, la activa participación del Estado en la educación genera un efecto expulsión (*crowding out*) a la inversión de la empresa privada al competir con entidades públicas que prácticamente regalan su servicio (entiéndase precios inferiores a los del mercado o *dumping*).

<sup>23</sup> En el sentido de que resulta más rentable para la sociedad y para el individuo que si se invirtiese en educación pública, se destine preferentemente su gasto a educación básica y posteriormente a secundaria en lugar de enfocarse en la instrucción superior. En Ecuador la tendencia ha sido inversa tal como lo muestra Nieto Rojas (2001) señalando que el Estado ecuatoriano, durante la década de 1990, en términos de inversión por estudiante ha gastado más en educación superior que en educación básica y secundaria. Al respecto Molina Gavilanes (2001) cita un estudio del Banco Mundial (1995) que indica que en América Latina la tasa de retorno social para las inversiones en el sector de educación básica (17.9%) es superior al rendimiento en secundaria (12.8%) y nivel superior (12.3%). Para el individuo, la mayor tasa de rendimiento es la inversión en educación básica (26.2%) seguida por la universitaria (19.7%) y la secundaria (16.8%). Las conclusiones del análisis comparativo resumen que la tasa de retorno social en la región es menor que la tasa de retorno privada en la educación básica.

<sup>24</sup> Los resultados de las pruebas de medición de logros académicos “Aprendo” realizadas en 1996 y 1997, concluyen el alumnado posee poco dominio de las materias, y lo más grave es que en su mayoría no pueden diferenciar entre lectura y lectura comprensiva, es decir que no entienden lo que leen. Esto evidencia que la calidad de la educación disminuyó a pesar de que se incrementó en esos años el gasto en educación.

<sup>25</sup> De acuerdo al Censo del Magisterio Fiscal (Mayo del 2001), el 71% de los profesores están empleados por el sector público.

<sup>26</sup> Molina (2001) cita un trabajo de Paladines (1999): “entre el 90% y 97% del presupuesto se consumen en gasto corriente... [e]n algunas modalidades y centros escolares existe exceso de personal, al igual en la administración central y provincial”.

<sup>27</sup> La homologación salarial (categorización por escalafones según antigüedad) y la estabilidad laboral impiden premiar a los maestros por su nivel de productividad y buen rendimiento. Sobre esto, el Censo

---

del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC (mayo del 2001) señala que el 47.1% de los docentes no posee título universitario.

<sup>28</sup> Un estudio de Fundación Ecuador señala que los aumentos salariales masivos autorizados por el entonces Presidente Jaime Roldós no resultaron en incrementos apreciables en la calidad de la educación fiscal.

<sup>29</sup> Op. cit. de Musgrave y Musgrave (1992), p. 675-676.